Elina Pirjatanniemi
Professori
Åbo Akademi
6.5.2025

Lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle valtion aluehallintouudistusta koskevaksi lainsäädännöksi HE 13/2025 vp

Kiitän pyynnöstä lausua asiassa ja lausun kunnioittavasti seuraavan.

Johdannoksi

1. Hallituksen esityksen pääasiallisena tavoitteena on eräiden valtion tehtävien uudelleen järjestäminen. Hallituksen esityksessä ehdotetaan ensinnäkin, että lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävät kootaan uuteen monialaiseen virastoon, johon yhdistetään Valvira, Aluehallintovirastot sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten (ELY) ympäristövastuualueen tarkoituksenmukaiset tehtävät. Uudella Lupa- ja valvontavirastolla olisi valtakunnallinen toimivalta. Toiseksi esitetään perustettavaksi monialainen valtion aluehallinto, joka rakentuisi nykyisten ELY-keskusten varaan ja koostuisi kymmenestä alueellisesta elinvoimakeskuksesta. Lisäksi säädettäisiin Työllisyys-, kehittämis- ja hallintokeskuksesta, joka muodostuisi nykyisestä ELY-keskusten kehittämis- ja hallintokeskuksesta.

2. Uudistuksessa ei muuteta valtion ja kuntien, maakuntien tai hyvinvointialueiden välistä tehtävänjakoa, mutta kyseessä on yhtä kaikki merkittävä muutos hallinnon toimintaympäristössä, sillä uuteen Lupa- ja valvontavirastoon kootaan laajasti kuntiin ja hyvinvointialueisiin kohdistuvia valtion lupa-, ohjaus- ja valvontatehtäviä.

3. Hallituksen esityksessä käydään läpi lakiehdotuksen perus- ja ihmisoikeusvaikutuksia (HE 13/29025 vp, s. 193-203). Nähdäkseni esityksessä on identifiotu asianmukaisesti ne perus- ja ihmisoikeudet, joihin esitys voi vaikuttaa. Hallituksen esityksessä korostuu uuden Lupa- ja valvontaviraston perustamisesta ja tehtävien kokoamisesta johtuva toiminnan aiempaa tehokkaampi järjestäminen, minkä arvioidaan vahvistavan viraston edellytyksiä hoitaa lainmukaiset perustehtävänsä laadukkaasti ja tehokkaasti. Tämän katsotaan puolestaan parantavan julkisen vallan mahdollisuutta turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen, mihin perustuslain (PL, 731/1999) 22 § velvoittaa. Lisäksi esityksessä arvioidaan, että uudistus parantaisi jokaisen oikeutta saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä toimivaltaisessa viranomaisessa, mitä puolestaan PL 21 §:n 1 momentti edellyttää. En näe syytä epäillä näitä arvioita yleisellä tasolla.

4. Hallituksen esityksessä on arvioitu erikseen vaikutuksia lasten oikeuksiin. Tältä osin esityksessä korostetaan mm. Eduskunnan oikeusasiamiehen ja eduskunnan tarkastusvaliokunnan aiemmin esittämiä käsityksiä siitä, että lastensuojelun valvonnan jakautuminen eri toimijoille ja monimutkainen sääntely vaikeuttavat tehokasta ohjaus-

ja valvontatoimintaa sekä lisäävät myös riskiä siitä, että valvontaa jää tekemättä (ks. K 15/2020 vp ja TrvL 1/2021 vp). Hallituksen esityksessä tuodaan samoin esiin perustuslakivaliokunnan kanta siitä, että lasten perusoikeuksien toteutuminen lastensuojelussa edellyttää myös lastensuojelulaitosten toiminnan riittävää valvontaa (PeVM 2/2019 vp).

5. Perus- ja ihmisoikeusvaikutuksia koskevassa jaksossa – ja monissa muissakin kohdissa hallituksen esityksessä – korostetaan kielellisten oikeuksien merkitystä: palaan niihin erikseen lausuntoni kohdissa 14-22.

6. Keskityn lausunnossani tämän poikkeuksellisen laajan kokonaisuuden osalta seuraaviin teemoihin: 1) kielellisten oikeuksien toteutuminen erityisesti silmällä pitäen ruotsin kielen asemaa ja 2) yleisen edun valvonta ympäristö- ja vesitalousasioissa. Esitän aluksi kuitenkin joitakin huomioita aluehallinnon valtiosääntöoikeudellisista lähtökohdista.

Valtionhallinnon valtiosääntöoikeudelliset lähtökohdat

7. PL 119 §:n 1 momentin mukaan valtion keskushallintoon voi kuulua valtioneuvoston ja ministeriöiden lisäksi virastoja, laitoksia ja muita toimielimiä. Valtiolla voi lisäksi olla alueellisia ja paikallisia viranomaisia. PL 119 §:n 2 momentin mukaan valtionhallinnon toimielinten yleisistä perusteista on säädettävä lailla, jos niiden tehtäviin kuuluu julkisen vallan käyttöä. Valtion alue- ja paikallishallinnon perusteista säädetään lainkohdan mukaan niin ikään lailla. Valtionhallinnon yksiköistä voidaan muutoin säätää asetuksella.

8. PL:n esitöiden valossa vaikuttaa selvältä, että yllä mainitun säännöksen taustalla on ajatus siitä, että perustuslain on mahdollistettava valtion keskus-, alue- ja paikallishallinnon joustava kehittäminen. Tästä syystä perustuslaissa ei ole katsottu aiheelliseksi säätää jotakin erityistä jaotustapaa alueellisten rakenteiden perustaksi (HE 1/1998 vp, s. 173, ks. myös PeVL 21/2009 vp, s. 2).

9. Perustuslain 120 §:ssä turvataan kuitenkin Ahvenanmaan erityisasema Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) edellyttämällä tavalla. PL 122 §:n 1 momentissa säädetään lisäksi, että ”[h]allintoa järjestettäessä tulee pyrkiä yhteensopiviin aluejaotuksiin, joissa turvataan suomen- ja ruotsinkielisen väestön mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään samanlaisten perusteiden mukaan.” Perustuslain esitöiden mukaan tämä merkitsee, että hallintoa järjestettäessä on tärkeää ottaa huomioon kielelliset perusoikeudet (PL 17 §) sekä turvata suomen- ja ruotsinkielisen väestön mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään. Säännöksessä korostetaan ”kielellisen yhdenvertaisuuden vaatimusta edellyttämällä näiden mahdollisuuksien turvaamista samanlaisten perusteiden mukaan.” (HE 1/1998 vp, s. 177)

10. Vaikka perustuslainsäätäjä on lähtenyt siitä, että perustuslain on mahdollistettava valtion keskus-, alue- ja paikallishallinnon joustava kehittäminen, PL 119 §:ää on luonnollisesti tulkittava yhdessä PL 22 §:n kanssa. Valitaanpa mikä hallintomalli tahansa, sen on toisin sanoen turvattava perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen ja samoin on myös lähdettävä siitä, että erilaisista vaihtoehtoisista tavoista järjestää viranomais- ja hallintorakenteet valitaan se, joka kaikkein parhaiten toteuttaa perus- ja ihmisoikeuksia (ks. esim. 21/2009 vp, s. 4 ja PeVL 63/2016 vp, s. 4).

Kielelliset oikeudet, erityisesti ruotsin kielen asema

11. Uusi Lupa- ja valvontavirasto olisi kielilain (423/2003) 6 §:n 1 momentin nojalla kaksikielinen. Lupa- ja valvontavirastosta annetun lain (1. lakiehdotus) 4 §:n 7 momentin mukaan viraston toimintaa järjestettäessä on huolehdittava kielellisten oikeuksien toteutumisesta. Varhaiskasvatuksen, koulutuksen ja kulttuurin osastolla olisi lisäksi 4 §:n 5 momentin mukaan ruotsinkielinen yksikkö.

12. Elinvoimakeskuksista osa tulisi olemaan kaksikielisiä ja osa yksikielisiä, alueellisesta sijainnista riippuen. Elinvoimakeskuksista sekä Työllisyys-, kehittämis- ja hallintokeskuksesta säädetyn lain (2. lakiehdotus) 23 §:n mukaan elinvoimakeskuksella voisi toimialaansa kuuluvien tehtävien hoitamiseksi olla erillinen alueen suomen- tai ruotsinkielistä taikka saamelaiskäräjistä annetussa laissa tarkoitetulla saamelaisten kotiseutualueella saamenkielistä vähemmistöä palveleva yksikkö. Tällainen palveluyksikkö voidaan perustaa myös Työllisyys-, kehittämis- ja hallintokeskukseen sekä yhtä useamman elinvoimakeskuksen yhteiseksi yksiköksi. Lisäksi palveluyksikkö voidaan perustaa Työllisyys-, kehittämis- ja hallintokeskuksen sekä yhden tai useamman elinvoimakeskuksen yhteiseksi yksiköksi. Tällaisen palveluyksikön perustamisesta, tehtävistä, nimestä, toimialueesta ja toimipaikasta sekä virkojen kelpoisuusvaatimuksista säädettäisiin valtioneuvoston asetuksella.

13. Edellä mainitun lain 4 §:n mukaan elinvoimakeskus voisi hoitaa tehtäviä useaman kuin yhden keskuksen toimialueella, jos toimialueen laajentamisella voidaan edistää alueen suomen- ja ruotsinkielisen sekä saamelaiskäräjistä annetussa laissa (974/1995) tarkoitetulla saamelaisten kotiseutualueella saamenkielisen vähemmistön kielellisten oikeuksien toteutumista. Tällaisesta toimialueen laajentamisesta säädettäisiin valtioneuvoston asetuksella.

14. Lupa- ja valvontavirastossa voisi olla toiminnallisia yksiköitä, jotka voisivat olla myös kielellisten oikeuksien turvaamiseksi esimerkiksi ruotsin, saamen tai muun kielisiä. Tällaisista säädettäisiin työjärjestyksissä.

15. PL 17 § 2 momentin mukaan julkisen vallan on huolehdittava maan suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisistä ja yhteiskunnallisista tarpeista samanlaisten perusteiden mukaan. Tämä edellyttää yhtäältä, että julkisia palveluja on saatava ruotsin kielellä ja että palvelujen on saatavuudeltaan ja laadultaan oltava verrattavissa suomenkielisiin palveluihin. Näiden edellytysten turvaaminen samanaikaisesti on toisinaan haasteellista, mikä näkyy tässäkin hallituksen esityksessä.

16. Käsillä olevan uudistuksen yhtenä keskeisenä tavoitteena on palvelujen laadun ja saatavuuden parantaminen siten, että alueellinen yhdenvertaisuus toteutuu. Tämä on ilman muuta kannatettava tavoite. Tähän pyritään muun muassa laajentamalla valtakunnallista toimivaltaa ja kasvattamalla organisaatioiden kokoa. Tällöin kielivähemmistön suhteellinen osuus pienenee, mikä voi johtaa siihen, että ruotsin käyttö hallintokielenä vähenee ja sitä kautta myös ruotsinkielisten palvelujen saatavuus heikkenee (ks. vastaavasti esim. HE 15/2017, s. 279). Myös perustuslakivaliokunta on todennut, että kielivähemmistöön kuuluvien henkilöiden mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään saattavat vaarantua erityisesti silloin, jos kielivähemmistö jää hyvin pieneksi (PeVL 21/2009 vp, s. 3; PeVL 26/2017 vp, s. 29).

17. Säädöstasolla uudistuksessa on nähdäkseni pyritty ottamaan huomioon kielelliset oikeudet asianmukaisella tavalla. Käsillä olevan uudistuksen kielivaikutukset ovat kuitenkin vaikeasti hallittavia ja jossain määrin ennakoimattomiakin. Hallituksen esityksessä kielivaikutuksia arvioidaan erityisesti luvuissa 2.2.2, 4.2.6.3 ja 12.2.1. Arvioinnissa on otettu lähtökohdaksi yhtäältä tämän hetkinen tilanne ja toisaalta viranomaisnäkökulma. Tästä syystä kuva kielellisten oikeuksien tosiasiallisesta totetumisesta näyttäytyy hallituksen esityksessä ehkä turhankin positiivisena. Jos arvioinnissa olisi otettu asiakaslähtöisempi ote, ennuste kielivaikutuksista olisi voinut olla toisenlainen.

18. Tuorein Kielibarometri osoittaa, että hyvän palvelun saaminen omalla kielellä kaksikielisissä kunnissa vaihtelee barometrin mukaan asuinpaikan ja sen mukaan, kuuluuko henkilö kielienemmistöön vai vähemmistöön. Tasapuolisen palvelun takaamisessa molemmilla kansalliskielillä on yhä suuria haasteita, erityisesti ruotsinkielisille niissä kunnissa, joissa suomi on enemmistökieli. Tässä yhteydessä merkille pantavaa on erityisesti se, että yksi ruotsinkielisten suurimmista haasteista on oman kielen käyttäminen asioinnissa valtion ja kuntien viranomaisten kanssa. Vaikka kielilaki on hyvin selkeä, monet ruotsinkieliset ilmoittavat, että heitä ei palvella heidän omalla kielellään. Kielibarometrin mukaan kielellisten oikeuksien toteutumista viranomaisten kanssa asioitaessa olisikin syytä valvoa tehokkaammin.[1]

[1] Kielibarometri 2024, Oikeusministeriön julkaisuja, Selvityksiä ja ohjeita 2025:7, s. 85-86.

19. Vuonna 2020 julkaistu päätöslauselma CM/ResCMN(2020)1 kansallisten vähemmistöjen suojelua koskevan puiteyleissopimuksen (SopS 2/1998) täytäntöönpanosta Suomessa korosti samoin, että ruotsinkielisille olisi taattava tosiasialliset mahdollisuudet käyttää äidinkieltään käyttäessään julkisia palveluja. Alueellisia kieliä tai vähemmistökieliä koskevan eurooppalaisen peruskirjan (SopS 23/1998) soveltamiskäytäntöjä koskeva tuore selvitys osoittaa samoin puutteita ruotsin kielen osalta erityisesti tuomioistuinten ja viranomaisten toiminnassa.[2]

20. Hiljattain julkaistu kotimainen selvitys kaksikielisten tuomioistuinten ruotsinkielisten toimintojen toteuttamisesta on samansuuntainen. Suurimpina haasteina esitettiin seuraavat: kaksikielisen henkilöstön saatavuus, tosiasiallista kielitaitoa ei rekrytoinneissa arvioida, henkilöstön kielitaito on puutteellista ja kielilakia sekä sen asettamia velvollisuuksia viranomaisille ei tunneta.[3] Jos tuomioistuimissa – joissa ihmisten oikeusturvan takeet ovat korostetusti läsnä – tilanne on tämä, kansalliskielten tosiasialliseen toteutumiseen valtionhallinnossa on syytä kiinnittää erityinen huomio ja käsillä olevan uudistuksen kielivaikutuksia on seurattava jatkossa tarkasti.

21. Kootusti voin siten todeta, että uudistuksessa on pyritty säädöstasolla ottamaan huomioon kielelliset oikeudet asianmukaisesti. Ehdotuksessa on monia positiivisia piirteitä, kuten esimerkiksi Lupa- ja valvontavirastosta annettuun lakiin (1. lakiehdotus) kirjattu velvollisuus huolehtia kielellisten oikeuksien toteutumisesta viraston toimintaa järjestettäessä ja mainittuun virastoon sijoitettava ruotsinkielinen yksikkö varhaiskasvatuksen, koulutuksen ja kulttuurin osastolle. Elinvoimakeskuksista sekä Työllisyys-, kehittämis- ja hallintokeskuksesta säädetyssä laissa (2. lakiehdotus) säädetään mahdollisuudesta perustaa erillinen vähemmistökieliä palveleva yksikkö. Elinvoimakeskuksen toimialueen laajentamisen kautta voidaan myös tukea kielellisten oikeuksien toteutumista.

22. Ongelmana esityksessä on se, että kielivaikutuksia on lähestytty viranomaislähtöisesti, mikä on nähdäkseni jossain määrin vääristänyt ennustetta kielellisten oikeuksien totetumisesta. Tästä syystä on perusteltua seurata uudistuksen kielivaikutuksia huolellisesti, jotta voidaan varmistua siitä, että uudistus ei heikentäisi kielellisten oikeuksien toteutumista.

[2] Selvitys on saatavilla osoitteessa https://rm.coe.int/finlandecrml6-en/1680aff869 (vierailtu 5.5.2025).
[3] Tuomioistuinten ruotsinkielisen palvelun kehittämishanke: Yhteenveto vastauksista kaksikielisille tuomioistuimille suunnattuun kyselyyn, Oikeusministeriön julkaisuja, Selvityksiä ja ohjeita 2025:20, s. 17-28.

Yleisen edun valvonta ympäristö- ja vesitalousasioissa

23. Lupa- ja valvontavirastolain 4 § 4 momentissa säädettäisiin (1. lakiehdotus), että viraston ympäristötehtäviä hoitavalla toimialalla on yleistä etua ympäristöä koskevassa päätöksenteossa ja muutoksenhaussa valvova yksikkö. Yksiköllä olisi ehdotuksen mukaan itsenäinen puhevalta yleisen edun valvonnan asioissa viraston sisäisissä menettelyissä. Yksiköllä olisi myös oikeus valittaa Lupa- ja valvontaviraston päätöksestä, jos se on tarpeen ympäristönsuojelun, luonnonsuojelun tai muun näihin rinnastettavan painavan yleisen edun turvaamiseksi, lain soveltamiseen liittyvien merkittävien oikeuskysymysten selventämiseksi tai lain soveltamiskäytännön yhtenäisyyden varmistamiseksi.

24. Lainkohdan mukaan yksikön toiminta on järjestettävä siten, että sen riippumattomuus ja puolueettomuus näissä tehtävissä on turvattu eikä yksikölle saa antaa sellaisia muita tehtäviä, jotka voivat vaarantaa näiden tehtävien asianmukaisen hoitamisen ja riippumattomuuden.

25. Yleistä etua valvovan yksikön tehtäviä ja organisaatiota on säännelty melko yleispiirteisesti. Yksikön riippumattomuuden varmistaminen jää siten käytännössä pääosin työjärjestyksellä varmistettavaksi.

26. Ympäristökysymyksille on tyypillistä, että niitä ratkaistaessa joudutaan ottamaan huomioon monia erilaisia yksityisiä ja yleisiä etuja. Yleisillä eduilla viitataan ympäristöoikeudellisessa asiayhteydessä jakamattomiin, yhteisölle kuuluviin hyviin. Yleinen etu on monitahoinen käsite, jonka tarkempi sisältö on erilainen eri laeissa. Tarkkaan otten olisikin parempi puhua monikossa yleisistä eduista yksikkömuodon sijaan. Ympäristöhankkeisiin kytkeytyy tyypillisesti lukuisia eri laeissa turvattuja ja toisinaan erisuuntaisia yleisiä etuja. Näistä osa voi puoltaa jonkin hankkeen sallimista, osa voi olla omiaan rajoittamaan sitä ja osa jopa olla omiaan estämään hankkeen etenemisen. Varsin usein vastakkain ovat taloudelliset ja suojelulliset intressit (ks. esim. YmVM 24/2018 vp, s. 4, ks. myös HE 13/2025 vp, s. 255).

27. Nykyisin aluehallintovirastolle kuuluvien lupatehtävien ja ELY-keskuksille kuuluvien laillisuus- sekä yleisen edun valvontatehtävien osoittaminen Lupa- ja valvontaviraston aiheuttaa hallituksen esityksen mukaan tarpeen järjestää viraston sisäiseen päätöksentekoon liittyvä yleisen edun valvonta asianmukaisesti. Nykyisellään yleistä etua valvovan viranomaisen muutoksenhakuoikeudesta on säädetty oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain (808/2019) 7 §:n 1 momentissa ja useissa aineellisissa laeissa. Yleisen edun valvontayksikön muutoksenhakuoikeudesta säädettäisiin hallituksen esityksen mukaan vesilaissa (15 luku 2 §), ympäristönsuojelulaissa (191 §) ja luonnonsuojelulaissa (135 §) (HE 13/2025 vp, s. 254-255).

28. Yleistä etua valvovalla yksiköllä olisi ehdotuksen mukaan mahdollisuus tuoda esiin näkemyksensä yhtäältä ennakollisesti viraston sisäisesti ja toisaalta sillä olisi mahdollisuus saattaa Lupa- ja valvontaviraston päätöksen lainmukaisuus valituksella tuomioistuimen ratkaistavaksi.

29. Lakiehdotuksia on tältä osin tarkasteltava PL 20 §:n valossa. PL 20 §:n mukaan vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille. Tämän lisäksi julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. PL 20 §:n 1 momentissa mainittu vastuu ja PL 20 §:n 2 momentissa tarkoitetut julkisen vallan velvollisuudet saavat tarkemman sisältönsä kulloinkin voimassa olevasta lainsäädännöstä.

30. Keskeistä on huomata, että ympäristöperusoikeuden merkitys on sen säätämishetken jälkeen olennaisesti vahvistunut. Säännös ilmaisee, kuten perustuslakivaliokunta on asian ilmaissut: ”ihmisten kaikinpuolisen vastuun sellaisesta taloudellisen ja yhteiskunnallisen toiminnan kokonaislinjasta, joka turvaa elollisen ja elottoman luonnon monimuotoisuuden säilymisen.” (PeVL 69/2018 vp, s. 2) Ympäristöperusoikeussäännöksen myötä perusoikeusjärjestelmään on tuotu mukaan näin selkeä ekologinen elementti. Muita oikeuksia ei siten voida enää toteuttaa esimerkiksi harjoittamalla sellaista luonnonvarojen käyttöä, joka tekee niiden hyödyntämisen mahdottomaksi tuleville sukupolville. Tilanteesta riippuen perusoikeuksien kollisiotilanteet voivat toisin sanoen ratketa myös ympäristön ja luonnonarvojen hyväksi (ks. esim. PeVL 44/2010 vp ja PeVL 20/2010 vp).

31. Yleisen edun valvontayksikön ennakollinen ja jälkikäteinen valvonta ovat omiaan tukemaan ympäristöperusoikeuden toteutumista. Pidän siten erittäin positiivisena, että esityksessä on päädytty siihen, että yksikkö perustetaan.

32. Ehdotuksen myötä viranomaisen valitusoikeutta kuitenkin rajattaisiin nykytilaan verrattuna, sillä yleisen edun valvontayksiköllä olisi valitusoikeus viraston päätöksiin ainoastaan niissä tilanteissa, joissa edellä kohdassa 23 mainitut laissa säädetyt erityiset perusteet täyttyisivät.

33. Perustuslakivaliokunta on suhtautunut tulkintakäytännössään pidättyvästi erityissäännöksiin viranomaisen yleisestä muutoksenhakuoikeudesta (ks. esim. PeVL 47/2005 vp, s. 4-5; PeVL 45/2006 vp, s. 3; PeVL 58/2006 vp, s. 9; PeVL 15/2011 vp, s. 5 ja PeVL 49/2017 vp, s. 7). Viranomaisen muutoksenhakuoikeutta on kuitenkin pidetty hyväksyttävänä, jos se on lailla rajoitettu esimerkiksi oikeuskäytännön yhtenäisyyden varmistamiseen liittyviin perusteisiin tai viranomaisen rajoitettua muutoksenhakuoikeutta voidaan pitää asioiden laatu ja luonne huomioon ottaen muuten

perusteltuna (ks. esim. PeVL 15/2011 vp, s. 5, PeVL 22/2013 vp, s. 3-4 ja PeVL 49/2017 vp, s. 7).

34. Nähdäkseni on selvää, että tässä yhteydessä muutoksenhakuoikeus on perusteltu. Viranomaisen valitusoikeudelle on osoitettavissa perusoikeuksien turvaamiseen liittyvät painavat perusteet. PL 22 §:n mukaan julkisen vallan velvollisuutena on turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Tämä velvollisuus koskee luonnollisesti myös PL 20 §:ssä tarkoitettua ympäristöperusoikeutta. Valtion viimekätinen vastuu ympäristöstä edellyttää, että valtion viranomaisella on mahdollisuus saattaa yleistä etua koskeva ympäristöä koskevan päätöksen lainmukaisuus riippumattoman tuomioistuimen käsiteltäväksi myös niissä tilanteissa, kun päätöksen on tehnyt valtion viranomainen.

35. Keskeinen kysymys tässä esityksessä on, miten hallituksen esityksessä ehdotettuun viranomaisen valitusoikeuden rajoittamiseen tulisi suhtautua. Ehdotuksen mukaan yleistä etua valvovalla yksiköllä olisi oikeus valittaa Lupa- ja valvontaviraston tekemästä päätöksestä, jos se on tarpeen ympäristönsuojelun, luonnonsuojelun tai muun näihin rinnastettavan painavan yleisen edun turvaamiseksi, lain soveltamiseen liittyvien merkittävien oikeuskysymysten selventämiseksi tai lain soveltamiskäytännön yhtenäisyyden varmistamiseksi. Kynnys muutoksenhakuoikeuden käyttämiseen nousisi nykytilanteeseen nähden.

36. Hallituksen esityksessä tuodaan esiin, että aluehallintovirastot antoivat v. 2019-2022 yhteensä 4199 ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaista päätöstä ja samana aikana ELY-keskukset hakivat muutosta vain noin reilussa 1 %:ssa tapauksista. Tämä reaalinen argumentti osoittaa, että viranomaiset ovat olleet varsin pidättyväisiä muutoksenhakuoikeuden käytössä. Tämä puolestaan puhuisi sen puolesta, ettei nykymuotoinen alhaisempi kynnys ole ollut tosiasiallinen ongelma.

37. Oikeudellisesti tarkastellen olennaista kuitenkin on, onko kynnyksen nostaminen omiaan heikentämään perus- ja ihmisoikeuksien turvaamista. PL 20 §:n kannalta muutoksenhakuoikeuden rajoittaminen on heikennys, joskin tässä yhteydessä on otettava huomioon, että ehdotuksen mukaan yleistä etua valvovalla yksiköllä on mahdollisuus tuoda näkemyksensä esiin ennakoivasti viranomaisen käsitellessä asiaa. Ympäristön näkökulmasta ennakointi on useimmiten jälkikäteistä puuttumista parempi vaihtoehto.

38. Lisäksi on huomattava, kuten kohdassa 26 tuotiin esiin, että ympäristökysymyksille on tyypillistä, että niissä joudutaan tasapainottelemaan monia yksityisiä ja yleisiä etuja. Tätä taustaa vasten voidaan argumentoida, että PL 21 §:n 1 momenttiin palautuvat perusteet eli riski siitä, että viranomainen nähdään asianomaisen vastapuolena, on käsillä olevassa punninnassa näkökohta, jolle tulee myös antaa painoa.

39. Kun otetaan huomioon kohdassa 10 esitetty lähtökohta siitä, että lainsäätäjän tulisi valita erilaisista perusteltavissa olevista vaihtoehdoista se, joka parhaiten edistää perusoikeuksien toteutumista ja että ympäristöperusoikeuden merkitys on voimakkaasti kasvanut (ks. kohta 30), muutoksenhakukynnyksen nostaminen ei mielestäni ole ympäristöperusoikeutta parhaalla tavalla tukeva ratkaisu. Ymmärrän kuitenkin myös toisenlaiseen punnintaratkaisuun päätymisen, erityisesti kun otetaan huomioon ympäristökysymyksiin liittyvät erilaiset yksityiset intressit, jotka nekin voivat palautua perusoikeuksiin.

Turku, 6.5.2025



Elina Pirjatanniemi